



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5254 del 2015, proposto da Michele La Marca, Felicetta Cerciello, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Di Ciollo, con domicilio eletto presso lo studio Pierluigi Panici in Roma, via Germanico,172;

***contro***

Comune di Latina, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paolo Cavalcanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 01006/2014, resa tra le parti, concernente diniego del permesso di costruire in sanatoria

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Latina;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2022 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Tiziana Agostini per delega di Francesco Di Ciollo e A. Caterina Egeo per delega di Francesco Paolo Cavalcanti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con l'appello in esame l'odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 1006 del 2014 del Tar Latina, recante rigetto dell'originario gravame, proposto dalla stessa parte al fine di ottenere l'annullamento dell'ordinanza n. 63/06 del 23 novembre 2006, recante diniego della istanza di condono del 1 dicembre 2003. relativa all'ampliamento di un fabbricato a uso residenziale sito in Latina, località Lungomare, in via Isolabella n. 64.

In particolare il diniego si basava sulla circostanza che ricorrerebbe nella fattispecie la condizione di non condonabilità prevista dall'articolo 32, comma 26, lett. a), in combinato con il comma 27, lett. d), d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e dall'articolo 3, comma 1, lett. b), della legge regionale 8 novembre 2004, n. 12. In sostanza l'immobile dei ricorrenti era stato realizzato in area soggetta a vincolo paesaggistico e classificata come verde pubblico dal vigente P.R.G. del comune e l'intervento di cui chiedeva la sanatoria è un intervento di nuova costruzione come tale non riconducibile alle tipologie di illecito di cui ai numeri 4, 5 e 6 del citato Allegato n. 1 al d.l.

(cioè alle tipologie di illecito edilizio “minore” ammesse a sanatoria nel caso di esistenza di vincoli).

All’esito del giudizio di prime cure il Tar condivideva i motivi di diniego, rigettando le censure dedotte.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava i seguenti motivi di appello sull’erroneità della sentenza:

- per mancata valutazione della censura per violazione dell’art. 10 bis l. 241 del 1990 e conseguente omessa istruttoria;
- per inesistenza del vincolo;
- per violazione dell’art. 2 l.r. 12 del 2004 e dell’art. 32 d.l. 269 del 2003;
- per mancata valutazione della accessorietà delle opere rispetto al fabbricato principale;
- difetto di motivazione sotto diversi profili circa la compatibilità urbanistica dell’opera e la reale sussistenza del vincolo.

L’amministrazione appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell’appello.

Alla pubblica udienza del 16 giugno 2022 la causa è trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. L’appello è destituito di fondamento.

2. Premessa la pacifica consistenza materiale delle opere oggetto dell’istanza di condono respinta, la controversia si concentra sulla legittimità del diniego e sulla qualificazione delle opere stesse.

2.1 Il provvedimento di rigetto si fonda sull’assenza dei presupposti di sanabilità ai sensi dell’articolo 32, comma 26, lett. a), in combinato disposto con il comma 27, lett. d), d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e dall’articolo 3, comma 1, lett. b), della legge

regionale 8 novembre 2004, n. 12. In sostanza l'immobile dei ricorrenti è stato realizzato in area soggetta a vincolo paesaggistico e classificata come verde pubblico dal vigente P.R.G. del comune e l'intervento di cui chiede la sanatoria è un intervento di nuova costruzione come tale non riconducibile alle tipologie di illecito di cui ai numeri 4, 5 e 6 del citato Allegato n. 1 al d.l. (cioè alle tipologie di illecito edilizio "minore" ammesse a sanatoria nel caso di esistenza di vincoli).

3. Il primo motivo di appello, con cui parte appellante lamenta la violazione dell'art. 10 bis cit. ed il conseguente difetto di istruttoria e la mancata valutazione del profilo da parte del Tar, trova completa smentita dall'esame della sentenza impugnata, sia in termini formali, avendo i Giudici di prime cure motivato sul punto, sia in termini sostanziali, per la piena condivisione delle argomentazioni svolte e delle conclusioni spiegate.

3.1 Dall'analisi della documentazione versata in atti, emerge come il Comune abbia messo in condizione la parte istante di partecipare, conoscere i vizi rilevati e formulare osservazioni, che infatti la parte ha presentato (cfr. memoria sottoscritta dalla appellante Cerciello ed acquisita dal Comune il 10 agosto 2005).

3.2 Peraltro, in più generali sensi partecipativi, lo stesso atto finale dà atto della partecipazione e della risposta alle osservazioni contrarie, rispetto alle paventate conclusioni, formulate dagli stessi originari ricorrenti: *"Vista la nota prot. 88812 del 10.08.05 con la quale i Sig.ri La Marca Michele e Cerciello Felicetta, intervenendo nel procedimento ai sensi della legge 241/90, hanno presentato osservazioni alla citata nota prot. 65299 del 10.06.05; - Considerate non accoglibili le argomentazioni della ditta istante in quanto l'area su cui ricade l'immobile oggetto di condono, è assoggettata a vincolo ambientale introdotto con l'emanazione del D.M. 25.02.1974 e, non area non vincolata così come dichiarato dalla parte"*.

3.3 Assume ulteriore rilievo il principio per cui, ai fini della configurabilità della violazione dell'art. 10 bis cit., le garanzie procedurali non possono ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza che, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, il privato non può limitarsi a denunciare la lesione delle proprie pretese partecipative, ma è anche tenuto ad indicare o allegare gli elementi, fattuali o valutativi, che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 27/04/2020, n. 2676). Nulla di ciò è stato fornito in questa sede, anche in considerazione del fatto che quanto dedotto risulta già compiutamente valutato e smentito sia dal Comune che dal Tar.

4. Anche tutti i restanti motivi, tesi a contestare la condonabilità e la qualificazione degli abusi nonché l'esistenza del vincolo, si scontrano con gli orientamenti consolidati di questo Consiglio nonché con le risultanze documentali.

5. Per ciò che concerne le contestazioni circa l'esistenza del vincolo, di cui al secondo motivo, dagli atti emerge la circostanza dirimente per cui *“l'area su cui insiste il fabbricato oggetto della suddetta istanza di condono, ricade in zona sottoposta ai vincoli di cui alla legge n.1497/39 e s.m. ed i. e legge n.431/85 e s.m. ed i., imposto con Decreto Ministeriale del 25.02.1974”*, quindi in epoca ben anteriore a quanto evocato.

6. Per ciò che concerne la normativa in materia di condono, in via generale assume rilievo assorbente l'ostatività della disciplina speciale in tema di condono, non estendibile analogicamente oltre il proprio specifico ambito di applicazione (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. V 3 giugno 2013 n. 3034 e sez. VI 12 ottobre 2018 n. 5892).

6.1 In dettaglio, rispetto alla normativa richiamata e come ribadito di recente anche dalla Consulta (sent n. 181 del 2021), assume rilievo dirimente l'ostatività della

legislazione statale e regionale, rilevante nel caso di specie a fronte della disciplina di piano applicata dal Comune e delle caratteristiche degli abusi in questione.

6.2 Sul versante normativo, per la disciplina statale di cui all'art. 32, comma 27, lett. d), del d.l. n. 269/2003 (convertito con l. n. 326/2003), i presupposti che debbono sussistere contestualmente, ai fini del rigetto della domanda di sanatoria di un abuso edilizio, sono la sussistenza di un vincolo anteriore all'abuso, l'assenza o difformità dal titolo abilitativo prescritto ed il contrasto con norme urbanistiche e con prescrizioni degli strumenti urbanistici.

6.3 L'art. 3, comma 1, lett. b), della l.r. n. 12/2004, a propria volta, stabilisce che – ferma restando la disciplina degli artt. 32 e 33 della l. n. 47/1985 e dell'art. 32, comma 27, lett. d), cit. – non è in ogni caso possibile la sanatoria delle opere abusive realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza od in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su degli immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali.

In particolare, la legge regionale del Lazio, escludendo dalla sanatoria gli immobili abusivi siti in zone vincolate, pur se costruiti anteriormente all'apposizione del vincolo, rende irrilevante la data di realizzazione dell'abuso, mentre concentra l'esame sull'ulteriore presupposto della non conformità del manufatto alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Il tenore della norma regionale in questione, secondo la Consulta, è chiaro nell'escludere dalla sanatoria le opere abusive realizzate "anche prima della apposizione

del vincolo". Il dato non è irrilevante nella valutazione della ragionevolezza complessiva della soluzione adottata con la disposizione censurata. Esso infatti - anche al di là della generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antigiuridica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva (tra le tante, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 9) - esclude la configurabilità di un qualsivoglia affidamento del proprietario che, già nel momento in cui ha presentato la domanda di condono, fosse a conoscenza del quadro normativo regionale e quindi dell'alea connessa all'eventualità di una possibile successiva apposizione di un vincolo sull'area di insistenza dell'opera abusiva.

Introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio, secondo la Corte, non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni.

6.4 Applicando tali coordinate al caso di specie, trova piena conferma l'insussistenza dei presupposti per l'invocata sanatoria speciale.

Gli interventi realizzati in zona vincolata, nei termini predetti, risultano parimenti contrastanti con la disciplina di piano retamente intesa, con chiarezza evidenziata

nel diniego impugnato in prime cure, per cui l'area su cui insiste il fabbricato oggetto della suddetta istanza di condono ricade nell'ambito del P.P.E. della Marina di Latina con destinazione verde pubblico.

7. Per ciò che concerne la mancata valutazione dell'accessorietà, assume rilievo dirimente la consistenza delle opere abusive oggetto dell'istanza.

7.1 In linea generale va ribadito che, in ambito urbanistico, manca la natura pertinenziale quando sia realizzato un nuovo volume, su un'area diversa ed ulteriore rispetto a quella già occupata dal precedente edificio, ovvero sia realizzata una qualsiasi opera, come ad es. una tettoia, che ne alteri la sagoma (cfr. ad es. Consiglio di Stato , sez. VI , 09/02/2021 , n. 1207).

7.2 Orbene, nel caso di specie il Comune prima ed il Tar poi hanno correttamente concluso nel senso che un ampliamento implicante un incremento di superficie utile di 55,95 mq (42,26 di superficie utile residenziale e 13,69 di superficie non residenziale, come dichiarato nella istanza di condono) integra senza alcun dubbio un intervento di nuova costruzione soggetto a titolo edilizio di permesso di costruire; peraltro, la stessa parte appellante nella istanza di condono ha qualificato l'opera come ampliamento di preesistente fabbricato.

8. Infine, nessun difetto di motivazione è rilevabile nella specie, in cui la p.a ha fatto piana e corretta applicazione della disciplina vigente, sulla scorta della corretta qualificazione della zona coinvolta, dei vincoli esistenti e degli abusi realizzati.

9. Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso va pertanto respinto.

Le spese del presente grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio in favore di parte appellata, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori dovuti per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Massimiliano Tarantino, Presidente FF

Alessandro Maggio, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Davide Ponte**

**IL PRESIDENTE**

**Luigi Massimiliano Tarantino**

IL SEGRETARIO